

REFORMASI AKUNTANSI SEKTOR PUBLIK: MEWUJUDKAN PELAYANAN PUBLIK YANG LEBIH BAIK MELALUI PELAPORAN KEUANGAN PEMERINTAHAN YANG AKUNTABEL

Indrawati Yuhertiana

Abstract

Janji akan perbaikan kualitas layanan publik di era reformasi tidak kunjung terpenuhi. Berita-berita di media tentang maraknya pegawai negeri yang menerima suap menyebabkan masyarakat meminta reformasi pelayanan publik yang jauh lebih baik lagi.

Paper ini bertujuan spesifik mengupas peran reformasi dalam akuntansi sektor publik untuk mewujudkan pelayanan publik yang lebih baik. Output akuntansi adalah informasi keuangan dan non keuangan yang digunakan oleh seluruh *stakeholder* dalam pengambilan keputusan maupun pertanggungjawaban. Informasi yang akurat dan akuntabel sangat berguna untuk menilai kinerja pemerintah sebagai dasar untuk memperbaiki pelayanan terhadap masyarakat.

Berbagai produk perundangan muncul sebagai wujud reformasi akuntansi pemerintahan, salah satunya adalah PP 24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Beberapa kendala dan hambatan muncul, mulai dari perubahan mindset para pelaku di sektor publik, keterbatasan sumberdaya manusia sampai dengan political will masing-masing Kepala Daerah. Masa transisi dalam penerapan PP 24 tahun 2005 saat ini harus mendapat pendampingan secara serius, baik dari pemerintah, legislatif, KSAP, akademisi maupun masyarakat sendiri.

Suksesnya reformasi akuntansi sektor publik guna menghasilkan pelaporan keuangan pemerintah yang akuntabel akan memberi banyak manfaat terutama kaitannya untuk mewujudkan pelayanan publik maupun untuk pemberantasan korupsi.

Key words: reformasi akuntansi sektor publik, pelaporan sektor publik, pelayanan publik

PENDAHULUAN

Tujuan organisasi sektor publik berbeda dengan organisasi sektor swasta. Dari sudut pandang ilmu ekonomi, sektor publik dapat dipahami sebagai suatu entitas yang aktivitasnya berhubungan dengan usaha untuk menghasilkan barang dan pelayanan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan dan hak publik (Ulum, 2004). Organisasi sektor publik yang sering diidentikkan dengan pemerintahan atau badan usaha yang mayoritas kepemilikannya berada di tangan pemerintah bertanggung jawab untuk

melakukan pelayanan publik untuk memenuhi *public welfare* di berbagai bidang kehidupan seperti pendidikan, kesehatan, perekonomian, keamanan, kebebasan beragama dan beberapa hal lainnya.

Di Indonesia, pelayanan publik dirasakan masih belum memadai. Reformasi pelayanan publik masih ketinggalan dibandingkan reformasi di bidang lainnya (Worldbank, 1993). Bahkan Rusli, 2004, menambahkan bahwa pelayanan publik di era reformasi dinilai berjalan di tempat kalau tidak dikatakan *setback*. Sering muncul berbagai keluhan bahkan beberapa aksi demonstrasi mencerminkan rendahnya pelayanan publik seperti aksi buruh maupun aksi penolakan Free Port di Irian Jaya.

Pemerintah Indonesia telah berupaya meningkatkan pelayanan publiknya, terlebih di era reformasi. Berbagai upaya dilakukan baik dari sisi hukum ketatanegaraan, politik, peraturan perundangan, perekonomian maupun manajemen pengelolaan keuangan Negara. Spirit berbagai perubahan tersebut adalah untuk membentuk *a good government governance of Indonesia*.

Tahun 2006 adalah momentum bagi bangsa Indonesia karena pada tahun inilah akan terbit laporan keuangan pemerintah yang disusun berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintahan. Memang, pada bulan Juni 2005, telah ditetapkan PP 24 yang menyatakan bahwa Laporan Keuangan Pemerintah baik Pusat maupun Daerah harus disusun berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintahan yang berlaku untuk Laporan Keuangan Tahun Anggaran 2005. Bagi masyarakat akuntansi, PP 24/2005 ini dianggap sebagai tonggak sejarah karena sektor pemerintahan belum mempunyai standar akuntansi sejak Indonesia merdeka.

Pertanyaan yang kemudian timbul adalah apa manfaat laporan keuangan yang susah payah disusun berdasarkan SAP? Apakah pelaporan keuangan tersebut mampu menunjukkan kinerja pemerintahan sebenarnya? Apakah pelaporan keuangan tersebut mampu mewujudkan keinginan masyarakat untuk kesejahteraan mereka, apakah mampu mewujudkan pelayanan publik yang lebih baik?

Paper ini bertujuan spesifik mengupas peran reformasi dalam akuntansi sektor publik untuk mewujudkan pelayanan publik yang lebih baik. Output akuntansi adalah informasi keuangan dan non keuangan yang digunakan oleh seluruh stakeholder dalam pengambilan keputusan maupun pertanggungjawaban. Dengan demikian jelas bahwa informasi yang akurat dan akuntabel dapat digunakan pemerintah untuk memperbaiki pelayanan publiknya. Pelajaran dari Selandia Baru menyebutkan bahwa *there is a link between the state sektor reforms and the performance of the New Zealand economy and the quality of life in its society* (Fallot in OECD Journal, 2001)

Oleh karena itu sistematika dalam paper ini akan diawali oleh perkembangan reformasi akuntansi sektor publik baik secara internasional maupun di Indonesia sendiri. Selanjutnya, dibahas detil tentang peran pelaporan yang akuntabel dengan pelayanan publik dan hubungan akuntabilitas dengan korupsi, kendala yang dihadapi dalam reformasi akuntansi sektor publik dan diakhiri dengan saran untuk mengurangi kendala dan hambatan yang terjadi.

REFORMASI AKUNTANSI SEKTOR PUBLIK

Reformasi Akuntansi Sektor Publik Internasional

Reformasi akuntansi sektor publik, yang dalam hal ini dimaksudkan adalah reformasi akuntansi pemerintahan di Indonesia disebabkan oleh pengaruh eksternal dan

internal. Faktor eksternal diakibatkan oleh pengaruh globalisasi yang demikian kuat. Reformasi akuntansi sektor publik dalam dunia internasional terjadi di banyak negara. Buruknya kinerja pemerintahan di banyak negara pada masa lalu seperti semakin meningkatnya hutang negara, pemborosan, ketidakefisienan, buruknya pelayanan publik mendorong reformasi sektor publik, berbagai istilah pada tahun 1990-an mencerminkan adanya perubahan di sektor publik seperti *reenventing government*, *value for money*, *good governance* dan *new publik management*.

Pada umumnya reformasi akuntansi sektor publik di negara-negara dunia, bermula dari fase akuntansi tradisional menuju akuntansi modern. Pada awalnya pembukuan akuntansi pemerintahan secara tradisional menganut basis akuntansi kas dengan pencatatan single entry. Reformasi menuju akuntansi modern merubah cash basis menjadi accrual basis. Accrual accounting dianggap mampu menyajikan informasi akuntansi lebih akurat dan informative (Simanjuntak, 2002). Berikut beberapa Negara yang menggunakan *accrual accounting*.

Tabel 1. Accrual Accounting and budgeting in the public sector

| | Accrual accounting for individual agencies & departements | Consolidated whole of governmental accrual accounting | Accrual budgeting |
|----------------|---|---|-----------------------------|
| Australia | Since 1995 | Since 1997 | From fiscal year 1999-2000 |
| Canada | Fr fiscal year 2001-2002 | Fr fiscal year 2001-2002 | No |
| Finland | Since 1998 | Since 1998 | No |
| Germany | Permitted since 1998 | no | No |
| Iceland | Since 1992 | Since 1992 | Since 1998 |
| Ireland | Pilot launched in 1995 | no | no |
| Netherlands | Pilot launched in 1994 | no | No |
| New Zealand | Since fiscal year 1991-1992 | Since fiscal year 1991-1992 | Since fiscal year 1994-1995 |
| Sweden | Since 1994 | Since 1994 | No |
| United Kingdom | Launched in 1993;all by fiscal year 1999-2000 | planned | Fr fiscal year 2001-2002 |
| United States | Since fiscal year 1997-1998 | Since fiscal year 1997-1998 | No |

Sumber: OECD,PUMA,199a,p.4 in OECD Journal Models of Public Budgeting Reform, 2001.

Sebuah simposium internasional di Beijing tahun 2001 diadakan untuk mempelajari berbagai upaya reformasi anggaran dan akuntansi sektor publik di banyak negara. Pada simposium tersebut, Chan, 2001, menyatakan bahwa pada dasarnya reformasi akuntansi sektor publik dapat dikelompokkan dalam dua model. Model Anglo-American dan Model Continental European. *The anglo-american model is rooted in the English traditions and has its modern manifestation in Great Britain itself, the United States, New Zealand and among others. The Continental-European model appears have two variants: the "Latin" version is practiced in France, Italy and Spain, and perhaps elsewhere and the "German" version, for example Germany, Switzerland and perhaps the Netherlands.* Model Continental percaya bahwa akuntabilitas eksekutif terhadap parlemen adalah cukup, sedangkan model Anglo-American menekankan akuntabilitas dilakukan baik eksekutif maupun parlemen kepada publik.

Sebelas paper yang menggambarkan perjalanan reformasi sebelas Negara pada konferensi Beijing tersebut selalu berbicara bahwa akuntabilitas pelaporan sebagai tujuan reformasi akuntansi sektor publik. Menurut Simanjuntak, Akuntabilitas, disamping partisipasi dan transparansi adalah ciri utama dari konsep good governance. Akuntansi pada hakekatnya adalah proses pencatatan secara sistematis atas transaksi keuangan yang bermuara pada pelaporan untuk dapat dimanfaatkan oleh para pemakai untuk berbagai kebutuhan. Partisipasi, transparansi dan akuntabilitas akan semakin membaik apabila didukung oleh suatu sistem akuntansi yang menghasilkan informasi tepat waktu dan tidak menyesatkan. Sebaliknya sistem akuntansi yang usang, tidak informative, tidak akurat dan menyesatkan akan menghancurkan sendi-sendi partisipasi masyarakat, transparansi dan akuntabilitas

Isu reformasi akuntansi dan penganggaran sektor publik di era 2000-an saat ini mengedepankan pada masalah kualitas pelaporan, yang diistilahkan dengan *sustainability reporting*. *The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA), 2004 mendefinisikan sustainability reporting sebagai a publik account of an organisation's sustainability performance achieved through a combination of: leadership; strategic partenering; stakeholder engagement; policy outcomes; and tha management of the organisation's impacts on the local environment, social well being and economic prosperity.*

Reformasi Akuntansi Sektor Publik di Indonesia

Krisis ekonomi Indonesia tahun 1997, diikuti oleh era reformasi tahun 1998, pelaksanaan otonomi daerah tahun 1999 sering disebut-sebut sebagai *trigger* dari reformasi keuangan dan akuntansi pemerintahan. Mahmudi dalam Bastian, 2006 menyebutkan bahwa perjalanan manajemen keuangan Negara/daerah di Indonesia dapat dibagi dalam tiga fase yaitu: 1) era sebelum otonomi daerah, 2) era transisi otonomi (reformasi tahap 1) dan 3) era pascatransisi (reformasi tahap 2). Perubahan dalam tiap fase ini jelas terlihat dalam perkembangan perundang-undangan keuangan Negara/daerah, nampak pada table berikut:

Tabel 2. Perkembangan Hukum di Bidang Keuangan Negara/Daerah di Indonesia

| Pra – otonomi daerah & desentralisasi fiscal 1999 | Transisi Otonomi (Reformasi Tahap I) | Pascatransisi Otonomi (Reformasi Tahap II) |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • UU No. 5 Tahun 1974 • PP No 5&6 Tahun 1975 • Manual Administrasi Keuangan Daerah | <ul style="list-style-type: none"> • UU No 22 Tahun 1999 dan UU No.25 Tahun 1999 • PP No.105 Tahun 2000 dan PP No.108 Tahun 2000 • Kepmendagri 29 tahun 2002 • Peraturan Daerah • Keputusan KDH | <ul style="list-style-type: none"> • UU No 17 Tahun 2003 • UU No.1 Tahun 2004 • UU No.15 Tahun 2004 • UU No. 32 Tahun 2004 • UU No.33 Tahun 2004 • PP No.24 Tahun 2005 • Revisi PP No.105 Tahun 2004 • Revisi PP 108 Tahun 2000 • Revisi Kepmendagri No.29 Tahun 2002 |

Sumber: Mahmudi, Reformasi Keuangan Negara dan Daerah di Era Otonomi, Telaah Kritis Standar Akuntansi Pemerintahan, BPFE, 2006.

Lebih spesifik, Simanjuntak, menyebutkan beberapa factor penting yang menjadi pendorong tumbuh pesatnya akuntansi pemerintahan di Indonesia adalah:

1. Ditetapkannya tiga paket UU yang mengatur Keuangan Negara Pasal 32 (1) UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengamanatkan bahwa laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD berupa laporan keuangan yang disusun dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan.
2. Ditetapkannya UU tentang pemerintahan daerah dan UU tentang perimbangan antara keuangan pemerintah pusat dan daerah. Pasal 184 ayat (1) UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa laporan keuangan disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.
3. **Profesi akuntansi.** Ikatan Akuntan Indonesia (IAI) telah lama menginginkan adanya standar akuntansi di sektor publik sebagai hal yang paralel dengan telah adanya lebih dahulu standar akuntansi di sektor komersil.
4. **Birokrasi.** Pemerintahan merupakan penyusun dan sekaligus pemakai yang sangat berkepentingan akan adanya suatu akuntansi pemerintahan yang handal. Dengan diundangkannya tiga paket keuangan negara maupun undang-undang yang terkait dengan pemerintahan daerah mendorong instansi pemerintah baik pusat dan daerah untuk secara serius menyiapkan sumber daya dalam pengembangan dan penyusunan laporan keuangan pemerintah..
5. **Masyarakat (LSM dan wakil rakyat).** Masyarakat melalui LSM dan wakil rakyat di DPR, DPD, dan DPRD juga menaruh perhatian terhadap praktik *good governance* pada pemerintahan di Indonesia.
6. **Sektor Swasta.** Perhatian dari sektor swasta mungkin tidak terlalu signifikan karena akuntansi pemerintahan tidak terlalu berdampak secara langsung atas kegiatan dari sektor swasta. Namun, penggunaan teknologi informasi dan pengembangan sistem informasi berbasis akuntansi akan mendorong sebagian pelaku bisnis di sektor swasta untuk ikut menekuninya.
7. **Akademisi.** Akademisi terutama di sektor akuntansi menaruh perhatian yang cukup besar atas perkembangan pengetahuan di bidang akuntansi pemerintahan. Perhatian ini sangat erat kaitannya dengan penyiapan SDM yang menguasai kemampuan di bidang akuntansi pemerintahan untuk memenuhi kebutuhan tenaga operasional dan manajer akuntansi di pemerintahan..
8. **Dunia Internasional (lender dan investor).** World Bank, ADB, dan JBIC, merupakan lembaga internasional (*lender*), yang ikut berkepentingan untuk berkembangnya akuntansi sektor publik yang baik di Indonesia. Perkembangan akuntansi tadi diharapkan dapat meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dari proyek pembangunan yang didanai oleh lembaga tersebut.
9. **Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).** UU No. 17 tahun 2003 dan UU No. 15 tahun 2004 menyebutkan bahwa Pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dan APBD diperiksa oleh BPK. Untuk dapat memberikan opininya, BPK memerlukan suatu standar akuntansi pemerintahan yang diterima secara umum.
10. **Aparat Pengawasan Intern Pemerintah.** APIP yang meliputi Bawasda, Irjen, dan BPKP merupakan auditor intern pemerintah yang berperan untuk membantu pimpinan untuk terwujudnya sistem pengendalian intern yang baik sehingga dapat mendorong peningkatan kinerja instansi pemerintah sekaligus mencegah praktik-

praktik KKN. Akuntansi pemerintahan sangat erat kaitan dan dampaknya terhadap sistem pengendalian intern sehingga auditor intern mau tidak mau harus memiliki kemampuan di bidang akuntansi pemerintahan sehingga dapat berperan untuk mendorong penerapan akuntansi pemerintahan yang sedang dikembangkan.

Setelah paket perundangan keuangan negara yaitu UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan UU No. 1 tahun 2004 diundangkan, langkah panjang reformasi masih terus bergulir untuk tahap implementasi. PP 24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan yang mewajibkan Laporan Keuangan Tahun Anggaran 2005 disusun berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintahan tidak dengan mudah dapat diterapkan.

TUJUAN PELAPORAN KEUANGAN PEMERINTAHAN

Pelaporan keuangan pemerintahan adalah mutlak, sesuai dengan karakteristiknya sebagai organisasi sektor publik, yang banyak menggunakan dana publik maka pertanggungjawaban publik, melaporkan kembali dana yang diterima dari publik adalah sangat penting. Hal ini penting untuk menjaga kepercayaan publik.

Mardiasmo, 2002 menyebutkan bahwa secara garis besar, tujuan umum penyajian laporan keuangan oleh pemerintah daerah adalah:

1. Untuk memberikan informasi yang digunakan dalam pembuatan keputusan ekonomi, sosial, dan politik serta sebagai bukti pertanggungjawaban (*accountability*) dan pengelolaan (*stewardship*);
2. Untuk memberikan informasi yang digunakan untuk mengevaluasi kinerja manajerial dan organisasional.

Secara khusus, tujuan penyajian laporan keuangan oleh pemerintah daerah adalah:

1. Memberikan informasi keuangan untuk menentukan dan memprediksi aliran kas, saldo neraca, dan kebutuhan sumber daya finansial jangka pendek unit pemerintah;
2. Memberikan informasi keuangan untuk menentukan dan memprediksi kondisi ekonomi suatu unit pemerintahan dan perubahan-perubahan yang terjadi di dalamnya;
3. Memberikan informasi keuangan untuk memonitor kinerja, kesesuaiannya dengan peraturan perundang-undangan, kontrak yang telah disepakati, dan ketentuan lain yang disyaratkan;
4. Memberikan informasi untuk perencanaan dan penganggaran, serta untuk memprediksi pengaruh pemilikan dan pembelanjaan sumber daya ekonomi terhadap pencapaian tujuan operasional;
5. Memberikan informasi untuk mengevaluasi kinerja manajerial dan organisasional:
 - a. untuk menentukan biaya program, fungsi, dan aktivitas sehingga memudahkan analisis dan melakukan perbandingan dengan kriteria yang telah ditetapkan, membandingkan dengan kinerja periode-periode sebelumnya, dan dengan kinerja unit pemerintah lain;
 - b. untuk mengevaluasi tingkat ekonomi dan efisiensi operasi, program, aktivitas, dan fungsi tertentu di unit pemerintah;
 - c. untuk mengevaluasi hasil suatu program, aktivitas, dan fungsi serta efektivitas terhadap pencapaian tujuan dan target;
 - d. untuk mengevaluasi tingkat pemerataan (*equity*).

PELAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH DAN PELAYANAN PUBLIK

Pemerintah memiliki kewajiban untuk mewujudkan pelayanan publik yang baik. Hal ini sesuai dengan pandangan bahwa yang berhak mengelola *public goods* adalah pemerintah.

Ketidakpuasan atas kinerja pemerintah, pelayanan yang berbelit-belit, memakan waktu, mahal seringkali muncul di tengah masyarakat. Era reformasi membawa harapan akan pelayanan publik yang lebih baik. Spirit otonomi daerahpun sebenarnya bertujuan untuk lebih mendekatkan diri pada masyarakat untuk lebih mengetahui lebih dekat kebutuhan mereka sehingga pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih optimal. Pada dasarnya pelayanan publik di era reformasi diharapkan lebih baik dan efisien karena besarnya kewenangan yang diberikan kepada pemerintah kota/kabupaten untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerah, dan dianggap lebih memahami persoalan dan budaya masyarakat setempat

Namun demikian, sampai saat inipun harapan tersebut belum juga terwujud. Beberapa penyebab sering disebut-sebut seperti rendahnya remunerasi pegawai negeri, budaya feodal dan paternal yang masih mengakar kuat.

Paper ini tidak membahas penyebab rendahnya kualitas pelayanan publik dari sisi kualitas sumberdaya manusia maupun kultur. Paper ini berfokus untuk menelaah peran pelaporan keuangan pemerintah dalam meningkatkan pelayanan publik. Seperti pendapat Simanjuntak, menyatakan bahwa perkembangan akuntansi pemerintahan di Indonesia sangat lamban untuk merespon tuntutan perkembangan jaman. Akuntansi pemerintahan di Indonesia juga belum berperan sebagai alat untuk meningkatkan kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Pada periode lama, pelaporan

keuangan dan akuntansi pemerintahan sering tidak akurat, terlambat dan tidak informatif sehingga tidak dapat diandalkan dalam pengambilan keputusan.

Bagaimana reformasi akuntansi di Indonesia, mampukah berperan mewujudkan pelayanan publik yang lebih baik? Tujuan reformasi akuntansi di Indonesia saat ini adalah untuk menghasilkan laporan keuangan pemerintah yang akuntabel sehingga stakeholder dapat menilai kinerja pemerintah daerah sesungguhnya. PP 24 tahun 2005 menegaskan bahwa set laporan keuangan pemerintah daerah terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas dan Catatan atas Laporan Keuangan. Paket laporan keuangan pemerintahan tersebut harus disusun berdasarkan sistem akuntansi yang mengacu pada Standar Akuntansi Pemerintahan. Dengan mengacu pada Standar Akuntansi Pemerintahan maka diharapkan laporan keuangan pemerintahan akan dapat diperbandingkan, sehingga sangat berguna untuk penilaian kinerja pemerintah daerah. ADB, 2005, lebih lanjut mengatakan bahwa standar sangat penting dalam penyusunan laporan keuangan karena standar merupakan *a common framework to enable review, analysis and interpretation of financial information across entities, countries and regions, transparent, timely, reliable financial information instills investor confidence*.

Saat ini penerapan PP 24 tahun 2005, SAP dengan *cash toward accrual*, pemberlakuan *accrual accounting* baru dilakukan tahun 2008. Masa-masa sekarang adalah masa transisi, yang masih membutuhkan waktu cukup panjang untuk menghasilkan laporan keuangan yang akuntabel. Berbagai kendala timbul di lapangan misalnya kesiapan sumberdaya manusia yang masih minim memahami akuntansi pemerintahan. Kendala melakukan penilaian asset pemerintah dalam menentukan neraca

awal karena tidak tertatanya administrasi asset yang baik maupun konflik pemekaran daerah yang menimbulkan masalah dalam pengakuan asset pemerintah daerah.

PELAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH, AKUNTABILITAS DAN KORUPSI

Pelaporan keuangan pemerintah terlebih dalam era otonomi daerah memiliki peran sangat besar. Semakin besarnya kewenangan pemerintah daerah tentulah disertai dengan semakin meningkatnya alokasi sumberdana pada pemerintah daerah. Pada akhirnya hal tersebut menuntut pertanggungjawaban dan akuntabilitas keuangan yang lebih besar.

Salah satu alat untuk memfasilitasi terciptanya transparansi dan akuntabilitas publik adalah melalui penyajian Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang komprehensif. Dalam era otonomi daerah, menurut Kepmendagri 29 tahun 2002,, pemerintah daerah diharapkan dapat menyajikan laporan keuangan yang terdiri atas Laporan Perhitungan APBD (Laporan Realisasi Anggaran), Nota Perhitungan APBD, Laporan Aliran Kas, dan Neraca. Laporan Keuangan tersebut mengalami perubahan dengan berlakunya PP 24 tahun 2005, yang menyatakan bahwa Laporan Keuangan Pemerintah terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas dan Catatan atas Laporan Keuangan.

Laporan keuangan tersebut merupakan komponen penting untuk menciptakan akuntabilitas sektor publik dan merupakan salah satu alat ukur kinerja finansial pemerintah daerah. Bagi pihak eksternal, Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang berisi informasi keuangan daerah akan digunakan sebagai dasar pertimbangan untuk

pengambilan keputusan ekonomi, sosial, dan politik. Sedangkan bagi pihak intern pemerintah daerah, laporan keuangan tersebut dapat digunakan sebagai alat untuk penilaian kinerja.

Pelaporan keuangan pemerintahan saat ini berhubungan erat dengan akuntabilitas dan korupsi. Menurut Mahmudi, 2006, Reformasi akuntansi keuangan dan majemen keuangan daerah sangat penting dilakukan dalam rangka memenuhi tuntutan dilakukannya transparansi dan akuntabilitas publik pemerintah daerah atas pengelolaan uang publik.

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, tantangan yang dihadapi akuntansi sektor publik adalah menyediakan informasi yang dapat digunakan untuk memonitor akuntabilitas pemerintah daerah yang meliputi akuntabilitas finansial (*financial accountability*), akuntabilitas manajerial (*managerial accountability*), akuntabilitas hukum (*legal accountability*), akuntabilitas politik (*political accountability*), dan akuntabilitas kebijakan (*policy accountability*). Akuntansi sektor publik memiliki peran utama untuk menyiapkan laporan keuangan sebagai salah satu bentuk pelaksanaan akuntabilitas publik. Keberadaaan Standar Akuntansi Pemerintahan dalam PP 24 tahun 2005 merupakan salah satu tonggak reformasi keuangan pemerintahan, Dengan adanya standar akuntansi laporan keuangan akan menjadi lebih berkualitas.

Keberadaan standar akuntansi dipercaya mampu mencegah korupsi. Hubungan antara standar akuntansi dan korupsi secara sederhana dapat dilogikakan sebagai berikut. Standr akuntansi akan membuat laporan keuangan menjadi berkualitas. Laporan keuangan yang berkualitas adalah laporan keuangan yang tepat waktu, valid, reliabel dan andal. Hal ini berarti laporan keuangan yang dapat dipertanggungjawabkan (akuntabel)

dan memenuhi prinsip *disclosure*, mengungkapkan secara wajar setiap transaksi, yang dapat diartikan sebagai transparansi. Sedangkan menurut Baswir, 2005, melalui pengembangan transparansi, peluang untuk melakukan korupsi dicoba ditekan hingga ke tingkat serendah-rendahnya.

Di Indonesia salah satu kendala struktural dalam pengembangan transparansi adalah struktur akuntansi, terkait dengan pengelolaan pelaporan keuangan negara. Dengan demikian keberadaan PP 24 tahun 2005 tentang standar akuntansi pemerintahan merupakan salah satu sumbangan ilmu akuntansi untuk turut memerangi korupsi.

Dalam hubungan antara akuntabilitas dan korupsi, Klitgaard et al dalam Halim, 2004, secara sangat jelas menguraikan bahwa korupsi berbanding terbalik dengan akuntabilitas. Semakin akuntabel suatu pelaporan keuangan maka tingkat korupsi akan mengalami penurunan. Seperti terlihat pada persamaan berikut:

$$K = M + D - A$$

K = korupsi

M = monopoli

A = akuntabilitas

Akuntabilitas sangat terkait dengan pelaporan. Content pelaporan, keakurasian angka-angka yang tertera di laporan keuangan dan dihasilkan oleh sistem akuntansi yang memadai dengan pengendalian yang baik akan sangat menentukan akuntabilitas pelaporan itu sendiri. Angka-angka yang memang mencerminkan transaksi, setiap peristiwa ekonomi yang mengakibatkan perubahan terhadap suatu entitas. Angka-angka yang mencerminkan kinerja sesungguhnya, angka – angka yang menggambarkan peristiwa sesungguhnya. Dengan demikian laporan keuangan menjadi transparan,

relevan, reliabel dan tepat waktu sangat didambakan, yang sangat berguna untuk pemberantasan korupsi.

BEBERAPA KENDALA

Dimanapun, jalan menuju perubahan berliku, selalu ada kendala. Beberapa kendalapun muncul dalam reformasi akuntansi pemerintahan di Indonesia.

Perubahan *mindset*. Dengan terbitnya paket undang-undang dengan paradigma barunya, tentu saja pemerintah daerah tidak mudah menyesuaikannya, karena selama ini mengelola keuangan daerah dengan berdasarkan peraturan perundangan saja tanpa memperhatikan profesionalisme (*compliance*). Pemerintah daerah yang biasa menyusun dan menyajikan laporan keuangan berupa laporan perhitungan APBD dan nota perhitungan APBD tiba-tiba diharuskan menyusun dan menyajikan laporan keuangan berdasarkan standar akuntansi pemerintahan. Padahal selama ini staf pemerintahan daerah tidak pernah mengenal sama sekali tentang praktek akuntansi, apalagi standar akuntansi pemerintahan yang juga merupakan barang baru bagi daerah sehingga sulit memahaminya. Disamping itu, dalam alam pikiran lama kita, standar akuntansi pemerintahan bukanlah merupakan kebutuhan untuk penyusunan laporan keuangan baik di Pemerintah Pusat maupun di Pemerintahan.

Keterbatasan sumberdaya manusia.. Sumberdaya profesional di kalangan pemerintahan yang memahami akuntansi dan keuangan masih minim. Sayangnya terdapat beberapa kasus pegawai yang berlatar belakang akuntansi tidak ditempatkan di akuntansi atau keuangan. Hal yang sangat disayangkan. Ini menunjukkan bahwa pengelolaan manajemen kepegawaian belum dilakukan optimal. Oleh karena itu

pendidikan formal di bidang akuntansi bagi sumberdaya manusia di setiap SKPD menjadi kebutuhan mutlak bagi setiap Pemda. Penyegaran SDM akibat aplikasi peraturan baru melalui workshop dan pelatihan juga menjadi kebutuhan yang harus diagendakan setiap tahun. Penempatan sumberdaya manusia yang sesuai antara kualifikasi dengan tupoksi harus menjadi pertimbangan dalam mutasi dan promosi.

Political will Kepala Daerah. Semangat reformasi keuangan pemerintah yang bertujuan untuk mewujudkan pemerintahan yang *good governance* membutuhkan *political will* kuat dari Kepala Daerah. Suatu sistem tidak akan berjalan dengan baik tanpa adanya kesadaran dan kemauan Kepala Daerah. Diperlukan komitmen kuat dari para Kepala Daerah untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas, tidak sekedar *lip service* saja.

KESIMPULAN

Masa transisi dalam penerapan PP 24 tahun 2005 saat ini harus mendapat pendampingan secara serius, baik dari pemerintah, legislatif, KSAP, akademisi maupun masyarakat sendiri.

Suksesnya reformasi akuntansi sektor publik guna menghasilkan pelaporan keuangan pemerintah yang akuntabel akan memberi banyak manfaat terutama kaitannya untuk mewujudkan pelayanan publik maupun untuk pemberantasan korupsi.

Belajar dari pemerintah New Zealand, suksesnya reformasi akuntansi sektor publik mengakibatkan membaiknya perekonomian negara sehingga meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakatnya.

REFERENSI

- Bastian, Indra et al., 2006, **Telaah Kritis Standar Akuntansi Pemerintahan**, BPFE, Yogyakarta.
- Chan, James L, 2001, Introduction, Model of Publik Budgeting and Accounting Reform, *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2, Supplement 1, <http://www.oecd.org/dataoecd/30/0/33684121.pdf>
- Halim, Abdul, 2004, *Akuntansi Keuangan Daerah*, Penerbit Salemba Empat, Jakarta.
- Mardiasmo, 2002, Otonomi Daerah sebagai Upaya Memperkokoh Basis Perekonomian Daerah, *Jurnal Ekonomi Rakyat*, artikel I no 4, Juni 2002, http://www.ekonomirakyat.org/edisi_4/artikel_3.htm
- Moktan, Kathleen M., 2005, Definition and Enforcement of International Accounting Standards, ADB/OECD Anti Corruption Initiative for Asia and the Pacific, 3rd Training Seminar, February, 2005.
- Rusli, Budiman, 2004, Pelayanan Publik di Era Reformasi, *Pikiran Rakyat*, 4 Juni 2004.
- Sidik, Machfud, Kebijakan, Implementasi dan pandangan ke depan, Perkembangan Keuangan Pusat dan Daerah, http://www.djpkpd.go.id/publikasi/otonomi/des_fiskal.pdf#search='pelayanan%20publik%20akuntansi'
- Simanjutak, Binsar, tanpa tahun, Menyongsong Era Baru Akuntansi Pemerintahan di Indonesia, <http://www.ksap.org/Riset&Artikel/Art7.pdf>
- Ulum, Ihyaul, 2004, *Akuntansi Sektor Publik Sebuah Pengantar*, UMM Press, Malang.
- Worldbank Pelayanan publik, reformasi yang sama-sama menang, <http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/Publikation>